

Rezension zu: Ladner, Andreas: Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo Verl. 1991

Eberle, Thomas S.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Rezension / review

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eberle, T. S. (1992). Rezension zu: Ladner, Andreas: Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo Verl. 1991. [Rezension des Buches *Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik: eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, von A. Ladner]. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 18(1), 234-239. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55752>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz

Andreas Ladner

Seismo Verlag, Zürich, 1991

Thomas Samuel Eberle, Soziologisches Seminar, Hochschule St. Gallen

Wer sich mit Lokalpolitik befasst, sieht sich in besonderem Masse mit der forschungsstrategischen Frage konfrontiert, ob dies in Form einer schwerpunktmässig eher qualitativ orientierten Fallstudie oder eines eher quantitativ orientierten Surveys geschehen soll. Ladner setzt auf letzteres – und zwar als erster in der Schweiz. Mittels einer anfangs 1988 durchgeführten schriftlichen Gesamtbefragung sämtlicher 3022 Gemeindeschreiber der Schweiz erhob und analysierte er, unter der Leitung von Hans Geser, ein reichhaltiges Datenmaterial über das lokalpolitische Geschehen in diesen Gemeinden. Im vorliegenden Buch präsentiert er die Ergebnisse, verbunden mit theoretischen Erörterungen der behandelten Themenbereiche und angereichert durch Sekundärdaten.

Ursprüngliches Ziel Ladners war es, ein Inventar der politisch aktiven Gruppierungen auf kommunaler Ebene zu erstellen, mit der Leitidee, neue Formen der Organisation von Interessen und der kollektiven politischen Partizipation zu eruieren. Denn die Prognosen für die politischen Parteien waren eher düster: die Parteibindungen lockerten sich, die Zahl der Wechselwähler nehme zu und das Vertrauen in den politischen Apparat sinke. Und schliesslich genossen neue, alternative Formen der politischen Beteiligung in den letzten beiden Jahrzehnten einen Aufschwung und grosse Beachtung. *Hauptergebnis der Studie* ist nun aber, dass die *politischen Parteien eine unverändert dominante Rolle in der Lokalpolitik* spielen: Über 90% der insgesamt 5770 empirisch identifizierten politischen Gruppierungen sind Lokalsektionen national bekannter Parteien, und in rund 70% aller Gemeinden beeinflussen sie in beträchtlichem Masse die lokalpolitischen Entscheidungen. Der Autor zieht die nötigen Konsequenzen und gesteht den Parteien denn auch einen entsprechenden Stellenwert in seiner Analyse zu.

Entsprechend dem Titel gliedert sich das Buch in drei Teile: politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. *Teil I* beschäftigt sich zunächst mit den verschiedenen soziologischen Konzeptionen der *Gemeinde* – Gemeinde als Raum, als Leute, als Interaktion, als geteilte Institutionen und Werte, als Interaktion, als soziales System oder als Schichtungs- und Machtstruktur. Ladner entschliesst sich dazu, das „Lokale“ der Politik an der territorialen

Einheit der staatsrechtlich definierten Gemeinde, also an der politischen Gemeinde festzumachen. Mit Hilfe von Sekundärquellen bietet der Autor einen recht informativen Überblick über die Gemeinden der Schweiz, ihre Verschiedenartigkeit, ihre historische Herausbildung, ihre rechtliche Definition, ihren Autonomiegrad sowie über ihren Bestand und ihre Grösse. So erfahren wir z. B., dass sich neben die 3022 politischen Gemeinden noch 5000–6000 weitere Gemeinden gesellen, die sich nach ihrem Zweck, aber auch nach ihrer (territorialen bzw. personellen) Basis unterscheiden: Bürgergemeinden, Schulgemeinden, Kirchgemeinden, Armengemeinden sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften und politische Gemeinschaften. Die politischen Gemeinden haben ihre heutige Struktur, Form und Funktion erst im Laufe des 19. Jahrhunderts gefunden und weisen seither eine bemerkenswerte zahlenmässige Konstanz auf. Insbesondere hat die Schweiz die enorme Reduktion der Anzahl Gemeinden in andern Ländern nicht mitgemacht (Nettoverlust seit 1850 lediglich 181 Gemeinden); die Schweiz weist in Europa daher eine der tiefsten durchschnittlichen Einwohnerzahlen pro Gemeinde auf (2100, gegenüber 7300 in der – alten – BRD oder 123000 in GB). Selbstverständlich variieren die Durchschnittswerte auch innerhalb der Schweiz beträchtlich (z. B. BS 68000, AI 2141, FR 696 Einw.). Aber auch die Gemeindeorganisation, die Organisation von Exekutive und Legislative, weisen eine beträchtliche Variabilität auf, wie in Kapitel 3 dargestellt wird.

In *Teil II* werden nun die *politischen Gruppierungen* analysiert, die sich in diesen heterogenen Gebilden der politischen Gemeinden finden liessen. In einem theoretischen Vorspann unterscheidet der Autor drei Akteure des Interessenvermittlungssystems – politische Parteien, Interessengruppen und neue soziale Bewegungen – und erörtert ihre gegenseitigen Beziehungen. Zwischen Parteien und Interessenverbänden bestehe eine Arbeitsteilung, indem die Parteien im Parlament, also in der Entscheidungsphase in Erscheinung träten, während die Interessenverbände (insbesondere Wirtschaftsverbände) eher in der vor- und nachparlamentarischen Phase (Vernehmlassungsverfahren bzw. Implementation politischer Entscheide) eine Rolle spielten. Die potentiellen Beziehungen zwischen Parteien und sozialen Bewegungen werden anhand von vier Modellen (Stufen-, Schöpfquell-, Avantgarde- und Sprachrohrmodell) typisiert und je anhand konkreter schweizerischer Parteien exemplifiziert. Des weitern wird versucht, die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Konzeptionen der politischen Partei und ihrer Funktionen anhand von Wiesendahls drei „Partei-Paradigmen“ (Integrations-, Konkurrenz- und Transmissionsparadigma) zu ordnen. Als wichtigste Funktion der Parteien auf kommunaler Ebene bezeichnet Ladner die Rekrutierung und Nominierung von Kandidaten.

Diese Funktionsbestimmung wirkt etwas vordergründig. Der parteiinterne Meinungsbildungsprozess und die Art der politischen Einflussnahme im Gemeinwesen (z. B. über parteieigene Amtsinhaber) werden ausgeblendet. Das Vordergründige eignet sich jedoch besser, in einem Survey erfasst zu werden, und ist keineswegs nebensächlich oder irrelevant! Die in Kapitel 5 beginnenden tabellarischen und vereinzelt kartographischen Darstellungen der in der Gemeindeschreiber-Befragung erhobenen Daten sowie ihre komparativen Analysen sind denn durchaus interessant. Der Autor verzichtete auf eine ex ante Definition von kommunalpolitischen Gruppierungen, versuchte sie aber durch eine dreistufige Frageweise zu gruppieren nach 1) Sektionen nationaler Parteien, 2) anderen Gruppen, die Kandidaten für politische Ämter aufstellen und 3) Gruppierungen, die politischen Einfluss nehmen, ohne selbst Kandidaten zu nominieren. Alle drei Formen sind in grösseren Gemeinden häufiger als in kleineren. Es zeigen sich aber enorme kantonale Unterschiede: In Appenzell Innerrhoden beispielsweise sind nur 27,3% der politischen Gruppierungen nationale Parteien, 72,7% dagegen „andere, die Kandidaten aufstellen“, in Ausserrhoden 47,5% gegenüber 50,8%, im Nachbarkanton SG dagegen 93,5% gegenüber 2,8%. Zusätzliche Gruppierungen, welche keine Kandidaten nominieren, könnten dagegen nirgendwo eine entscheidende Rolle spielen und stellten im besten Fall 4% der politischen Gruppierungen. Ladner schliesst daraus, dass das Aufstellen von Kandidaten ein hinreichendes Bestimmungskriterium für kommunalpolitische Gruppierungen sei.

Es folgen Übersichten über die Lokalsektionen nationaler Parteien, ihren Organisationsgrad, den Anteil an Neugründungen, die kommunalen Parteiensysteme (Ein-, Zwei-, Dreiparteiensysteme usw.) sowie die Zusammenarbeit der Parteien. Die zusätzlichen Gruppierungen (welche Kandidaten nominieren) werden folgenden Gruppen zugeordnet: 1) Parteien regionaler Bedeutung, 2) Interessengruppen, 3) Wählervereinigungen, 4) Orts- und Gemeindevereinen, 5) grün-alternativen Gruppierungen; bei rund einem Viertel war aufgrund des blossen Namens keine Zuordnung möglich. In Kapitel 6 wird die Anzahl politischer Gruppierungen mit Strukturvariablen und Variablen des politischen Systems der Gemeinde in Beziehung gesetzt und mittels einem multivariaten Verfahren (Regressionsanalyse) versucht, die relevanten Einflussgrössen zu bestimmen. Ladner kommt zum Schluss, dass die Grösse der Gemeinde, viele Beschäftigte im Sekundär- und Tertiärsektor, Reichtum, hohe Bildung und religiöse Heterogenität unabhängig voneinander einen positiven Einfluss auf die Entstehung von Gruppierungen hätten, einen negativen hingegen der Einfluss der Wegpendler. Auch verschiedene Variablen des politischen Systems förderten die Existenz politischer Gruppierungen, wie die Existenz eines Gemeindeparlamentes, die Proporzwahl der Exekutive, die Grösse der Exekutive sowie deren Wahl an der Urne. Wiederum zeigen sich erhebliche kantonale Unter-

schiede: In 9 Kantonen können 60% und mehr der Varianz (!), in andern (deren 5) kann mit den erwähnten Variablen überhaupt nichts erklärt werden. Methodisch erfolgt die gesamte Analyse sehr sorgfältig und reflektiert. Einzig die abschliessende „einfache Modellanalyse“, in der Ladner die einzelnen Variablen in je drei Kategorien unterteilt und diesen Punktwerte zuordnet, erscheint etwas fragwürdig; auch hier jedoch erkennt er die Klippen und strapaziert die Ergebnisse keineswegs.

Teil III beschäftigt sich mit dem *Einfluss der politischen Gruppierungen auf die Lokalpolitik*. In Kapitel 7 wird anhand der beiden Indikatoren „Anteil der öffentlichen Ausgaben“ und „Anteil der im öffentlichen Sektor tätigen Personen“ der hohe Stellenwert, den die Gemeinden in der Schweiz geniessen, ergo die grosse Bedeutung der Lokalpolitik hervorgehoben. Anhand der Ausgabenstruktur werden die Themen lokaler Politik bestimmt – Unterricht, Kultur, Erholung und Sport, Umwelt, soziale Wohlfahrt, Verkehr und Energie – und aufgrund der Umfrage-Ergebnisse die Wahlbeteiligung, das allgemeine Interesse an Lokalpolitik und deren Harmonie- bzw. Konfliktgrad beschrieben. In Kapitel 8 wird die politische Orientierung (in Form der Parteizugehörigkeit) der in den Exekutiven und Legislativen sitzenden Lokalpolitiker herausgestellt; besonders interessant dabei ist die gesamtschweizerische geographische Verteilung der Parteilosen (Karte S. 222). Kapitel 9 schliesslich beschäftigt sich mit dem Einfluss kommunaler Akteure, wiederum basierend auf der Einschätzung der Gemeindeschreiber. Gesamtschweizerisch zeichnet der Autor folgendes Bild: Geringe Bedeutung kommen den spontanen Bürger- und Quartiergruppen zu, auch die Interessenverbände seien nicht so wichtig. Grösseren Einfluss üben die Vereine aus, allen voran die Sport- und Freizeitvereine, und zwar v. a. mit vereinsspezifischen Anliegen. In kleineren Gemeinden spielten zudem auch Einzelpersonen eine wichtige Rolle. Den grössten Einfluss hätten die Gemeindepräsidenten und die Gemeindeexekutive einerseits und die politischen Parteien andererseits. Es fragt sich allerdings, ob bezüglich Lokalpolitik eine gesamtschweizerische Rangierung kommunaler Akteure sinnvoll ist; die lokalpolitischen Besonderheiten werden dabei völlig überblendet. Auch dies konzidiert der Autor: je nach Akteurstruktur und Einfluss-Pattern stünden andere Akteure im Vordergrund. Mittels einer Faktoranalyse versucht er denn, drei verschiedene „Einfluss-Patterns“ zu konstruieren – ein „interessen-segmentiertes“, ein „staats-zentriertes“ und ein „traditionelles“ – und den einzelnen Gemeinden je eines zuzuordnen.

Gesamthaft wie im einzelnen hinterlässt das Buch einen *ausgesprochen guten Eindruck*. Es wird eine Fülle theoretischer wie empirischer Information angeboten, die analytisch kompetent und methodisch sauber durchdrungen ist. Die den empirischen Forschungsarbeiten i. a. inhärente Spannung zwischen

theoretischen Überlegungen und der Aussagekraft der erhobenen Daten hat Ladner recht gut gemeistert. Allerdings bleibt die Durchmischung von datengestützten Befunden mit solchen, die aus der Theorie abgeleitet sind, immer heikel. Problematischer ist die Einfügung persönlicher Einschätzungen ohne Datenbasis. So wird beispielsweise in Abschn. 7.4 die an sich interessante Frage erörtert, ob Lokalpolitik ideologiefreie Sachpolitik sei; der Autor verneint dies, aber lediglich aufgrund seiner subjektiven Einschätzung und nicht auf der Grundlage der Empirie. In *inhaltlicher* Hinsicht wundert man sich des weitern, dass z. B. die Appenzeller Lesegesellschaften zwar im Text zweimal kurz erwähnt, in der Liste der „zusätzlichen politischen Gruppierungen“ aber nicht aufgeführt werden (S. 147). Besonders wenn man weiss, dass von den über 30 ausserrhodischen Lesegesellschaften rund zwei Drittel politisch tätig sind und eine zu den Parteien alternative politische Organisationsform darstellen, die in einer traditionellen appenzellischen Abneigung gegen das Parteiwesen gründet. Die Lesegesellschaften bilden denn auch einen Kristallisationspunkt für *erhebungsmethodische* Überlegungen: Ihr Einfluss wird vermutlich von Gemeindeschreibern, die schon länger mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind, anders eingeschätzt als von neu zugezogenen; ferner dürfte diese Einschätzung auch wiederum davon abhängen, ob der Gemeindeschreiber selbst einer Lesegesellschaft oder einer Partei angehört.

Die durch die Erhebungstechnik bedingten Verzerrungen bleiben allgemein etwas unterbelichtet. Sämtliche (selbst erhobenen) Daten sind durch die Brille der lokalen Gemeindeschreiber gefiltert und müssten beständig darauf reflektiert werden. Die Perspektive von Gemeindeschreibern auf die Lokalpolitik unterscheidet sich natürlich je nach Grösse der Gemeinde, nach ihrer eigenen Parteizugehörigkeit, nach ihrer persönlichen Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen, ihren subjektiven Vorstellungen darüber, was Lokalpolitik ausmacht usw. Ladner erkennt das Bias durchaus, seine diesbezüglichen Erörterungen bleiben jedoch marginal. Er überprüft einzig, ob Gemeindeschreiber, die einer der vier Bundesparteien angehören, den durchschnittlichen Einfluss von StimmbürgerInnen gegenüber jenem privater Unternehmer unterschiedlich einschätzen, und schliesst aus der relativ grossen Übereinstimmung auf die (allgemeine) „Objektivität“ bzw. Glaubwürdigkeit der Befragten (237 f.). Es wäre interessant (obwohl schwierig zu interpretieren) gewesen, wenigstens Aufschluss über jene Daten zu erhalten, die im Fragebogen in bezug auf die Person der Gemeindeschreiber erhoben, im Buch aber nicht ausgewertet worden sind: Ob zum Beispiel ein Zusammenhang bestehen könnte zwischen der Parteizugehörigkeit des Gemeindeschreibers und seiner Einschätzung des respektiven Einflusses von Parteien bzw. andern politischen Gruppierungen, oder zwischen seiner bisherigen Amtsdauer und der Aufzählung „weiterer“ Gruppen usf.

Diese Bedenken vermögen das Verdienst der vorliegenden Studie allerdings nicht zu schmälern. Auch in *formaler* Hinsicht besticht das Buch durch eine *didaktisch hervorragende Präsentation*. Gleich zu Beginn werden Zielsetzung und Aufbau des Werks sinnfällig erläutert. Jeder der Teile wird mit einer Einleitung, in der das jeweilige Vorhaben dargelegt wird, und einem Fazit eingerahmt, das Ganze mit einer Schlussfolgerung abgerundet. Ausführliche Inhalts-, Tabellen- und Figurenverzeichnisse sowie ein ausführlicher Anhang zur empirischen Erhebung, den wichtigsten kantonalen Gesetzesschriften über die Organisation der politischen Gemeinden und eine Liste der 493 Gemeindeparlamente erleichtern es einem, sich in diesem Buch zu orientieren. Ladners Werk ist ein Buch, das man gerne liest und das eine wissenschaftliche Auseinandersetzung auch wirklich lohnt.